

Völkerrechtsblog

Der Blog des Arbeitskreises junger Völkerrechtswissenschaftler*innen

[BLOG](#)[SERVICE](#)[COMMUNITY](#)[ABOUT](#)[CURRENT DEVELOPMENTS](#) [RESPONSE](#)

Die Umsetzung der schweizerischen Volksinitiative „gegen Masseneinwanderung“

Ein Vergleich mit dem Brexit

ODILE AMMANN — 17 February, 2017



Wie es Ignacio de la Rasilla del Moral treffend [zusammenfasst](#), hatten die im Vereinigten Königreich ansässigen Völkerrechtler(innen) nach der Brexit-Abstimmung vom 23. Juni 2016 mindestens zwei Gründe zur Erleichterung: erstens die Tatsache, dass sie als Hauptgebiet nicht Europarecht gewählt hatten; zweitens die Gewissheit, dass ihre Expertise in den nächsten Jahren weiterhin gefragt sein würde. Ähnlich erging es wohl ihren Kolleg(inn)en in der Schweiz am Abend des 9. Februars 2014 nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative (MEI) durch das schweizerische Stimmvolk, nach dem Motto: wenn zwei sich streiten, freuen sich die Juristen.

Das ohnehin schon komplexe Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU wurde mit der Annahme der MEI nicht einfacher. Auch für das Vereinigte Königreich stehen schwierige juristische und politische Aufgaben bevor. Angesichts dieser auf den ersten Blick ähnlich gelagerten Situationen fragen sich viele, was das Vereinigte Königreich nach dem Brexit-Referendum vom Schweizer Beispiel lernen kann, sei es aus [rechtlicher Sicht](#) oder [ganz generell](#) gesehen. Umgekehrt wird der Brexit in der Schweiz als Beispiel oder als [Vergleichspunkt](#) herangezogen, und manche Kommentatoren fragen sich, ob „[auf den Brexit der Schwexit \[folgt\]](#)“. Auch in [Tobias Jaags Beitrag](#) zur MEI und in anderen kürzlich veröffentlichten juristischen Beiträgen (z.B. [hier](#) und [hier](#)) lässt sich diese Tendenz zur Analogie erkennen. Bei solchen Vergleichen ist indes stets Zurückhaltung geboten: wie [Scott Brewer](#) schreibt, gleicht alles allem Anderen in unendlich vielen Arten und Weisen; zugleich unterscheidet sich auch alles von allem Anderen in ebenfalls unendlich vielen Arten und Weisen.

Nach dem am 24. January 2017 veröffentlichten Urteil des UK Supreme Courts im Fall [Miller](#) und nach dem Ablauf der 3-jährigen Frist zur Umsetzung der MEI am 9. Februar 2017 bietet sich die Gelegenheit, kurz einige Parallelen und Kontraste zwischen dem schweizerischen Volksentscheid und der UK Leave-Abstimmung aufzuzeigen. Zudem ist es aufschlussreich, die bisherigen Stellungnahmen der nationalen Gerichte zum jeweiligen Volksentscheid in Erinnerung zu rufen. Primäres Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, vorschnellen Vergleichen zwischen dem Brexit und der MEI vorzubeugen,

indem deren rechtliche Unterschiede aufgezeigt werden.

Ähnliche rechtliche und politische Herausforderungen, unterschiedliche innerstaatliche und völkerrechtliche Gegebenheiten

Auf den ersten Blick fallen mehrere Parallelen zwischen den beiden Situationen auf. Erstens rüttelt jeweils ein knapper Volksentscheid an etablierten völkerrechtlichen Verhältnissen, nämlich am 1999 abgeschlossenen Freizügigkeitsabkommen (FZA) zwischen der Schweiz und der EU, respektive am 1972 erfolgten Beitritt des Vereinigten Königreichs zu den Europäischen Gemeinschaften, der heutigen EU. Zweitens ist die Umsetzung des Volksentscheids in beiden Fällen innerstaatlich umstritten. Dies zeigen sowohl die z.T. scharfe Kritik am (im Vergleich zum ursprünglichen Entscheid deutlich entschärften) schweizerischen Anwendungsgesetz als auch die gegen die UK Regierung erhobene Klage in *Miller*.

Trotzdem überwiegen die Unterschiede. Aus der Perspektive des *innerstaatlichen Rechts* sind die beiden Fälle selbstverständlich in vielerlei Hinsicht verschieden. In der Schweiz ist ein rechtmässig gefasster Volksentscheid verbindlich (siehe Art. 139 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV)); er findet unmittelbar Eingang in die Verfassung und ist von den Schweizer Behörden umzusetzen. Das Vereinigte Königreich hingegen wird von einer ungeschriebenen Verfassung regiert (siehe etwa *Miller*, E. 40) und hat vom Referendum bisher kaum Gebrauch gemacht (*Miller*, E. 117). Hinsichtlich des rechtlichen Rahmens und der Konsequenzen eines direktdemokratischen Entscheids herrscht in diesem Land eine vergleichsweise hohe Rechtsunsicherheit, u.a. weil die rechtlichen Konsequenzen des Entscheids vom Gesetz abhängen, welches das Referendum genehmigt, und das „EU Referendum Act 2015“ diesbezüglich schweigt (siehe auch *Miller*, E. 118 f). Über eine ähnliche Thematik wird in der Schweiz diskutiert, wenn „unausgegorene“ (S. 532) Abstimmungstexte knifflige Umsetzungsfragen aufwerfen. Nun steht nach dem Fall *Miller* (E. 124) fest, dass das Referendum von 2016 die britischen Behörden nicht rechtlich verpflichtet, sondern «nur» politische Wirkung erzeugt, wie es der UK Supreme Court ausdrückt. Der Kontrast zur Schweiz, in der die angeblich mangelhafte Umsetzung von Volksinitiativen theoretisch durch eine neue Initiative „durchgesetzt“ werden kann, ist markant.

Auch aus völkerrechtlicher Sicht sind beide Konstellationen natürlich nicht identisch. Im Vereinigten Königreich geht es um einen Austritt aus der EU und somit um die Kündigung eines bestehenden völkerrechtlichen Verhältnisses mit einer Rechtsordnung *sui generis*; in der Schweiz wird durch nationales Recht eine Spannung im bilateralen Verhältnis zwischen der EU und einem Drittstaat geschaffen. Bereits vor dem Brexit hielt die UK Regierung für den Fall eines Austritts eine „Schweizer“ Lösung für unwahrscheinlich. Angesichts des 12-Punkte-Plans der May-Regierung ist neuerdings (unter Vorbehalt gewisser Anpassungen) von einer Annäherung an das ukrainische Abkommen mit der EU die Rede.

Stellungnahmen der Gerichte

Sowohl das Schweizerische Bundesgericht als auch der UK Supreme Court haben sich gegenüber dem in ihrem Staat gefällten Volksentscheid geäußert. Das Bundesgericht hat in einigen Fällen die durch die MEI in die Verfassung aufgenommene Bestimmung interpretiert, währenddem der Supreme Court in *Miller* zu entscheiden hatte, ob die Regierung des Vereinigten Königreichs das Austrittsverfahren ohne Mitwirkung des Parlaments gemäss Art. 50 des EU-Vertrags (EUV) einleiten kann. Der Kontext, in dem diese Entscheide gefällt wurden, ist grundlegend verschieden und zeigt die Grenzen der

MEI-Brexit-Analogie auf.

Wenn das nationale Recht und das Völkerrecht unvereinbare Forderungen erheben, befinden sich nationale Gerichte in einer „double bind“ Situation, wie dies Psychologen (und Völkerrechtler wie André Nollkaemper) nennen. Genau dies trifft auf die schweizerischen Gerichte zu, die zur Anwendung sowohl des internationalen Rechts (inklusive des FZA) als auch des innerstaatlichen Rechts (und des durch die MEI-Initiative angenommenen Art. 121a BV) verpflichtet sind. Ein solcher Gegensatz steht im Entscheid des UK Supreme Courts nicht zur Diskussion.

Nach der Annahme der MEI und vor der Verabschiedung des Ausführungsgesetzes im vergangenen Dezember hat das schweizerische Bundesgericht das Abstimmungsergebnis als Ausdruck der („völkerrechtlich anerkannten“) staatlichen Souveränität zur Kenntnis genommen, wie dies übrigens auch der damalige Bundespräsident Johann Schneider-Ammann am Tag nach der Brexit-Abstimmung getan hat. Das Bundesgericht hat jedoch Ende November 2015 entschieden, dass es das „demokratisch (durch Annahme in der Volksabstimmung) legitimiert[e]“ FZA weiterhin in Anlehnung an die Rechtsprechung des Gerichtshofs der EU (EuGH) auslegen würde. Dieser Entscheid überrascht, da die MEI konsequenterweise mehr denn je eine autonome, „schweizerische“ Auslegung des Abkommens fordert. Im Gegensatz zur MEI positioniert sich das Gericht klar gegen eine solche Anwendung des FZA, die weiter vom EU-Recht wegdriftet. Das Bundesgericht hält fest, dass Art. 121a durch Verhandlungen und durch ein Ausführungsgesetz implementiert werden muss; vorläufig ist die Bestimmung nicht unmittelbar anwendbar. Interessanterweise hat das Bundesgericht in anderen Zusammenhängen das von Art. 121a BV angestrebte Ziel einer „autonomen Steuerung“ der Immigration betont, so etwa ein Jahr nach dem obengenannten Entscheid in einem ausländerrechtlichen Fall, in dem das Gericht über die Zulassung einer nigerianischen Staatsangehörigen zu befinden hatte. Die innerstaatlichen Voraussetzungen für die Kündigung oder Abänderung des FZA werden in der Schweizer Rechtsprechung nicht behandelt.

Was den UK Supreme Court anbelangt, so hat dieser im Fall *Miller* gegen die Regierung des Vereinigten Königreichs entschieden und eine Abstimmung des Parlaments zum Brexit verlangt, bevor die Exekutive das Austrittsverfahren in Gang setzen kann. Der Supreme Court klammert die politischen Aspekte des Brexits explizit aus und vermeidet es, den Volksentscheid zu werten und seine eigene Vision durchzusetzen (Miller, E. 3), was das Bundesgericht im obengenannten Entscheid hingegen implizit getan hat. Obwohl der *Miller*-Fall (einschliesslich des Urteils der Vorinstanz) auch aus einer völkerrechtlichen Perspektive analysiert werden kann, steht in *Miller* im Gegensatz zum erwähnten Bundesgerichtsentscheid primär eine innerstaatliche Problematik zur Frage, nämlich diejenige des nationalen Verfahrens zur Anrufung von Art. 50 EUV (insbesondere vor dem Hintergrund der Gewaltenteilung). Eine vertiefte Besprechung dieses Urteils würde den Rahmen des vorliegenden Kurzbeitrags sprengen; jedenfalls ist festzuhalten, dass sich der UK Supreme Court für eine zusätzliche demokratische Absicherung des Austrittsverfahrens ausspricht, statt die königliche Prärogative zu schützen, auf die sich die Regierung zur Anrufung von Art. 50 EUV stützt. Insbesondere die Erwägungen des Gerichts zum UK Referendum (Miller, E. 116 ff) bestätigen, dass dieses mit der Schweizerischen Volksinitiative nur weitläufig verwandt ist.

Schlussfolgerung

Auf den ersten Blick stellen die MEI und der Brexit die Schweiz und das Vereinigte Königreich vor ähnliche Herausforderungen, doch bei näherem Hinsehen sind auch zahlreiche Unterschiede festzustellen, sei es aus innerstaatlicher oder aus

völkerrechtlicher Sicht. Dies schliesst natürlich nicht aus, dass das Vereinigte Königreich bei der Umsetzung seines Volksentscheids in die Richtung Schweiz schiebt, und umgekehrt.

Odile Ammann ist Doktorandin an der Universität Fribourg (CH).

Cite as: Odile Ammann, “Die Umsetzung der schweizerischen Volksinitiative „gegen Masseneinwanderung“, *Völkerrechtsblog*, 17 February 2016, doi: 12345678.

ISSN 2510-2567

Tags: *Constitutional Law, EU, European Law*



Related

Die Schweiz will den Bruch mit
der EU nicht riskieren
8 February, 2017
In "Current Developments"

Die schwierige Aufgabe der
Humanisierung des humanitären
Völkerrechts:
17 June, 2015
In "Discussion"

Keine Diktatur der
Volksherrschaft!
12 December, 2014
In "Symposium"

PREVIOUS POST



Transnational environmental crime:
a challenging problem but not yet a
legal concept

NEXT POST

This is the most recent story.

No Comment

Leave a reply

Logged in as ajv2016. Log out?

SUBMIT COMMENT

☐ Notify me of follow-up comments by email.

☐ Notify me of new posts by email.

